Deutscher Bundestag **Drucksache 15/2761**

15. Wahlperiode 24. 03. 2004

Antrag

der Abgeordneten Ernst Burgbacher, Gisela Piltz, Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, Rainer Brüderle, Angelika Brunkhorst, Helga Daub, Jörg van Essen, Ulrike Flach, Otto Fricke, Horst Friedrich (Bayreuth), Rainer Funke, Dr. Christel Happach-Kasan, Klaus Haupt, Ulrich Heinrich, Birgit Homburger, Dr. Werner Hoyer, Michael Kauch, Gudrun Kopp, Jürgen Koppelin, Sibylle Laurischk, Harald Leibrecht, Dirk Niebel, Hans-Joachim Otto (Frankfurt), Cornelia Pieper, Dr. Max Stadler, Carl-Ludwig Thiele, Jürgen Türk, Dr. Claudia Winterstein, Dr. Volker Wissing, Dr. Wolfgang Gerhardt und der Fraktion der FDP

Passagierdatensammlungen und Datenschutzrechte – EU-Abkommen mit den Vereinigten Staaten von Amerika

Der Bundestag wolle beschließen:

Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die erfolgreiche Bekämpfung des internationalen Terrorismus, der am 11. September 2001 die USA besonders schwer getroffen hat, verlangt die Solidarität und das gemeinsame Handeln der internationalen Staatengemeinschaft. Ein wichtiger Teilaspekt dabei ist der Austausch von Daten, um mögliche Attentäter von Anfang an daran zu hindern, terroristische Anschläge zu begehen. Staatliche Zugriffe auf persönliche, schutzbedürftige Daten müssen jedoch vor dem Hintergrund des Prinzips der Verhältnismäßigkeit zu rechtfertigen sein. Dabei kommt dem Datenschutz besondere Bedeutung zu. Seit März 2003 verlangen die USA von Luftfahrtgesellschaften, deren Maschinen die USA an- oder überfliegen wollen, den Zoll- und Grenzbehörden der USA den Online-Zugriff auf den Buchungsdatensatz, den sog. Passenger Name Record (PNR), der zum jeweiligen Passagier gespeichert ist, zu ermöglichen. Bei den PNR-Daten, z. B. Name, Reiseverlauf, Buchungsstelle, Art der Bezahlung, bei Zahlung mit Kreditkarte deren Nummer, Sitzplatz, Essenswünsche, Hotel- und Mietwagenreservierungen, handelt es sich um kommerzielle Daten, die die Fluggesellschaften zur Abwicklung der Reise benötigen.

Der Online-Zugriff auf PNR-Daten begegnet erheblichen datenschutzrechtlichen Bedenken. So hat die EU-Kommission bereits im Juni 2002 während der Verhandlungen mit den Vereinigten Staaten von Amerika zu der von ihnen gewünschten Übermittlung von Fluggastdaten festgestellt, dass die Verpflichtung der Fluggesellschaften zur Übermittlung der Daten in Widerspruch zu den Datenschutzgesetzen der EU-Mitgliedsstaaten stehen könne. Dieser Bewertung hat sich die Bundesregierung in ihrer Antwort vom 15. Januar 2004 (Bundestagsdrucksache 15/2362) auf eine Kleine Anfrage der FDP-Bundestagsfraktion ausdrücklich angeschlossen.

Die Nutzung privater Daten zu Zwecken der öffentlichen Sicherheit stellt eine Ausnahme vom Grundsatz der Zweckbindung von Daten dar und bedarf deshalb spezifischer Rechtsvorschriften. Anderenfalls geraten Millionen europäischer Fluggäste in die Gefahr allgemeiner Überwachung und Kontrolle durch ein Drittland.

In zwei Entschließungen vom 13. März 2003 und vom 9. Oktober 2003 hat das Europäische Parlament die EU-Kommission aufgefordert, Verhandlungen über ein internationales Abkommen einzuleiten, um eine Rechtsgrundlage für die Übermittlung von PNR-Fluggastdaten zu schaffen, die datenschutzrechtlichen Anforderungen genügt.

Die Kommission will die Rechtsgrundlage nunmehr in Form einer Entscheidung nach Artikel 25 Abs. 6 der Richtlinie 95/46/EG (Angemessenheitsentscheidung) in Verbindung mit einem einfachen internationalen Abkommen („light international agreement“) schaffen. Hierzu hat die Kommission einen Entwurf vorgelegt, der die Feststellung enthält, dass das United States Bureau of Customs and Border Protection (CBP) im Hinblick auf seine Verpflichtungserklärung einen angemessenen Schutz für PNR-Daten garantiere.

Der Entwurf der Kommission steht in Widerspruch zur Stellungnahme der Artikel-29-Datenschutzgruppe, die zu dem Ergebnis kommt, dass zwar Fortschritte im Dialog zwischen den USA und der EU erreicht worden seien, insbesondere hinsichtlich der Verpflichtungserklärung, diese aber noch keine positive Angemessenheitsentscheidung gemäß der europäischen Datenschutzrichtlinie erlaubten. Zu dem gleichen Ergebnis kommt der Ausschuss für die Freiheiten und Rechte der Bürger, Justiz und innere Angelegenheiten des Europäischen Parlaments in seinem am 18. März 2004 verabschiedeten Entschließungsantrag. Hierin wird die Kommission aufgefordert, ihren Entwurf zurückzuziehen. Die Entscheidung sei von so großer Bedeutung, dass die Europäische Union die Angelegenheit mit den USA auf der Grundlage einer echten internationalen Vereinbarung regeln müsse. Der Entwurf der Kommission sei weder in formeller noch in materieller Hinsicht als Rechtsgrundlage für die Übermittlung von Fluggastdatensätzen geeignet.

Laut einer Meldung des „SPIEGEL“ vom 15. März 2004 soll die Bundesregierung dem Entwurf der Kommission zwischenzeitlich zugestimmt haben. Ein Sprecher des Bundesministers des Innern Otto Schily soll erklärt haben, das Vertragswerk sei mit dem Datenschutz vereinbar. Die Bundesregierung soll sich bei ihrer Entscheidung über massive Bedenken des Bundesministeriums der Justiz und des Bundesdatenschutzbeauftragten hinweggesetzt haben. Dieser Bericht wurde von der Bundesregierung bisher nicht dementiert. Wir kritisieren die Bundesregierung, dass sie sich vorschnell – trotz der massiven Kritik von Seiten des Europäischen Parlaments und der starken Bedenken von Seiten des Bundesministeriums der Justiz und des Bundesdatenschutzbeauftragten – dazu entschlossen hat, dem Entwurf des einfachen internationalen Abkommens der Kommission zuzustimmen. Im Gegensatz dazu haben verschiedene europäische Länder wie Frankreich bereits erklärt, dem einfachen internationalen Abkommen in dieser Form nicht zustimmen zu können.

Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. sich den Vorbehalten der Artikel-29-Datenschutzgruppe sowie des Ausschusses für die Freiheiten und Rechte der Bürger, Justiz und innere Angelegenheiten anzuschließen und einem einfachen internationalen Abkommen auf der Grundlage des Entwurfs einer Entscheidung der Kommission im Rat nicht zuzustimmen bzw. eine bereits erteilte Zustimmung unverzüglich zurückzunehmen;

2. den Rat und die Europäische Kommission aufzufordern, Vorschläge, die Sicherheitsaspekte und den Schutz der Persönlichkeitsrechte in ein angemessenes Verhältnis setzen, vorzulegen und von der Regierung der USA seriöse Garantien zu fordern, insbesondere während des transatlantischen Gipfels am 4. Juni 2004;

3. den Rat und die Europäische Kommission in Anerkennung des legitimen Sicherheitsinteresses der Vereinigten Staaten zu beauftragen, den Abschluss eines internationalen Übereinkommens mit folgenden Eckpunkten vorzubereiten:

   a) Die Zwecke der Datenübermittlung sind auf die Bekämpfung terroristischer Straftaten und spezifischer, zu definierender Straftaten mit Terrorismusbezug zu beschränken.

   b) Die Liste der zu übermittelnden Datenelemente hat dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu entsprechen, sie darf nicht über das Notwendige hinausgehen. Die zu übermittelnden Datenelemente müssen angemessen, erforderlich und geeignet sein.

   c) Sensible Daten dürfen nicht übermittelt werden. Hierzu ist das „PULL"-Verfahren durch das „PUSH"-Verfahren zu ersetzen, das jeder Fluggesellschaft erlaubt, nur die erlaubten Daten und diese nur im Zusammenhang mit Flügen in die USA zu übermitteln.

   d) Beim Abgleichen mit Daten von Verdächtigen ist im Interesse der Ergebnissicherheit ein hoher Qualitätsstandard zu gewährleisten.

   e) Die Speicherfristen sind kurz zu bemessen und müssen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen.

   f) Die Passagierdaten dürfen nicht für die Einrichtung und/oder Erprobung von CAPPS II oder ähnlicher Systeme, die den automatisierten Abgleich auch mit Informationen aus dem privaten Sektor, z. B. Kreditkartendaten aus der Kreditwirtschaft, ermöglichen, verwendet werden.

   g) Die Passagiere sind rechtzeitig, klar und umfassend zu informieren.

   h) Das Auskunftsrecht und das Recht auf Berichtigung müssen diskriminierungsfrei gewährleistet werden.

   i) Es ist zu garantieren, dass den Passagieren in den Vereinigten Staaten von Amerika unabhängige Beschwerdeinstanzen zur Verfügung stehen.

   j) Eventuelle Verpflichtungserklärungen der USA sind rechtsverbindlich auszugestalten.

   k) Die Weiterübermittlung von PNR-Fluggastdaten an andere Behörden in den Vereinigten Staaten und in anderen Ländern ist streng zu begrenzen.

   l) Es sind Garantien vorzusehen, mit denen den Fluggästen gewährleistet wird, dass sie die Daten, die sie betreffen, korrigieren können bzw. sich im Falle von Unstimmigkeiten zwischen Daten im Zusammenhang mit einem Reisevertrag mit Daten gleicher Art, die aus den Ausweispapieren, den Visa, den Reisepässen übernommen wurden, äußern können.

   m) Es ist die Haftung der Fluggesellschaften gegenüber Fluggästen und Behörden im Falle von Fehlern bei der Übertragung oder der Codierung und dem Schutz der verarbeiteten Daten zu regeln.

   n) Die Vertragspartner eines internationalen Übereinkommens haben die Fluggesellschaften von der Haftung gegenüber Fluggästen im Falle leichter Fahrlässigkeit freizustellen;

4. sich auf europäischer Ebene dafür einzusetzen, dass es zu einer Stillhaltevereinbarung mit den Amerikanern kommt, keinen Datentransfer von Fluggesellschaften und Reisebüros zu verlangen bis ein internationales Übereinkommen abgeschlossen ist. Falls eine Stillhaltevereinbarung nicht erreicht werden kann, fordert der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auf, die Fluggesellschaften und die Reisebüros gemäß Artikel 26 Abs. 1a der Datenschutzrichtlinie zu verpflichten, von Fluggästen ihre Einwilligung für die Übermittlung der Daten einzuholen, wobei diese Einwilligung freiwillig erfolgen muss und die Reisenden über die Möglichkeit informiert werden müssen, über die sie verfügen, um Einfluss auf den Inhalt ihrer Fluggastdaten zu nehmen, sowie über die Auswirkungen bei fehlender Einwilligung und das Fehlen eines angemessenen Schutzniveaus in den USA.

Berlin, den 24. März 2004

Ernst Burgbacher
Gisela Piltz
Sabine Leutheusser-Schnarrenberger
Rainer Brüderle
Angelika Brunkhorst
Helga Daub
Jörg van Essen
Ulrike Flach
Otto Fricke
Horst Friedrich (Bayreuth)
Rainer Funke
Dr. Christel Happach-Kasan
Klaus Haupt
Ulrich Heinrich
Birgit Homburger
Dr. Werner Hoyer
Michael Kauch
Gudrun Kopp
Jürgen Koppelin
Sibylle Laurischk
Harald Leibrecht
Dirk Niebel
Hans-Joachim Otto (Frankfurt)
Cornelia Pieper
Dr. Max Stadler
Carl-Ludwig Thiele
Jürgen Türk
Dr. Claudia Winterstein
Dr. Volker Wissing
Dr. Wolfgang Gerhardt und Fraktion

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333